

COMMUNE DE LACANAU

RAPPORT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2016

I. Eléments de contexte

A. Un contexte économique en légère reprise

L'année 2016 est marquée par une légère reprise de la croissance. Le projet de loi de finances initiale pour 2016 (PLF 2016) retient ainsi une hypothèse de croissance de 1,8 % au sein de la zone euro mais de seulement 1,5 % pour la France. Cette petite reprise, dont l'ampleur reste à confirmer, s'explique principalement par des facteurs exogènes tels que la baisse du coût de l'énergie qui redonne du pouvoir d'achat et la faiblesse de l'euro qui améliore la compétitivité des entreprises.

Le Gouvernement prévoit dans le PLF 2016 une augmentation générale des prix de 1 %, après une prévision pour l'année 2015 à 0,1 %. Cette augmentation, qui reste faible, s'expliquerait notamment, elle aussi, par la dépréciation de l'euro.

Le PLF 2016 compte enfin sur une reprise de la création d'emplois pour l'équivalent de 130 000 postes supplémentaires d'ici la fin de l'année. C'est un chiffre à prendre avec beaucoup de précaution car, on a pu le constater ces dernières années, les frémissements de croissance n'ont pas permis d'inverser la courbe du chômage en France.

B. Orientations de la loi de finances initiale pour 2016 : un effort de réduction du déficit de l'Etat porté essentiellement par les administrations publiques locales

Dans ce contexte économique, la loi de finances pour 2016 maintient l'objectif d'un redressement des finances publiques par une baisse des déficits de l'ensemble des administrations et une stabilisation de la dette publique.

Le Gouvernement a ainsi fixé un objectif de réduction du déficit public total de 3,8 % à 3,3 % du Produit intérieur brut (PIB) entre 2015 et 2016, ce qui rapprocherait la France de l'objectif d'un déficit à 2,7 % du PIB fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Quant à la dette publique, elle devrait se stabiliser à 96,6 % du PIB, soit un niveau équivalent à 2015 (96,3 % du PIB), après plusieurs années d'augmentation.

Afin de tenir ces objectifs, le Gouvernement compte sur une reprise des recettes du fait de l'amélioration de la conjoncture économique mais surtout sur une baisse des dépenses publiques. Une réduction de 2,4 milliards d'euros des dépenses publiques est ainsi annoncée dans le PLF 2016. Mais elle inclut une augmentation des dépenses des ministères de 200 millions d'euros et du prélèvement au profit de l'Union européenne de 800 millions d'euros. La charge de la dette augmente également de 200 millions d'euros et celle des pensions de 300 millions d'euros.

En définitive, **seuls les transferts en faveur des collectivités territoriales sont en baisse puisqu'ils diminueront de 3,6 milliards d'euros en 2016**. A ce jour, on est donc loin de l'idée d'un effort partagé par tous permettant le redressement des finances publiques du pays !

Dépenses du budget de l'Etat (en Md€)	Loi de finances initiale pour 2015	Projet de loi de finances 2016 (format constant)
Dépenses de l'Etat hors dette et pensions	208,4	208,2
Concours collectivités locales	53,5	49,9
PSR Union européenne	20,7	21,5
Dépenses hors dette et pensions	282,5	279,6
Intérêts de la dette	44,3	44,5
Pensions	45,8	46,1
Total charges dette + pensions	90,1	90,6
Total Dépenses de l'Etat	372,6	370,2

Aucune marge de manœuvre : les dotations aux collectivités locales représentent le seul poste en réduction

C. Les orientations pour les finances communales

I. Une baisse des dotations maintenue et assumée principalement par le bloc communal

Les finances communales continueront à être marquées par l'effort demandé à l'ensemble des collectivités locales. Ces dernières devront en effet assumer un effort financier de 10,8 milliards d'euros sur la période 2015-2017 dont 3,6 milliards d'euros cette année.

Le gel des dotations pendant les années 2011-2013 a marqué une première rupture dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Par la suite, en 2014, les collectivités ont connu une diminution de 1,5 milliard d'euros des dotations. Cette diminution n'était rien au regard du plan de baisse massive et brutale des dotations de l'Etat annoncé par le Gouvernement en avril 2014, quelques semaines après les élections municipales. C'est ainsi un plan de baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de presque 11 milliards d'euros sur 3 ans à raison de 3,6 milliards d'euros par an entre 2015 et 2017.

Le bloc communal à lui seul assume plus de la moitié de cet effort, les communes contribuant à hauteur de 1,45 milliard d'euros et les intercommunalités pour 0,621 milliard d'euros en 2016.

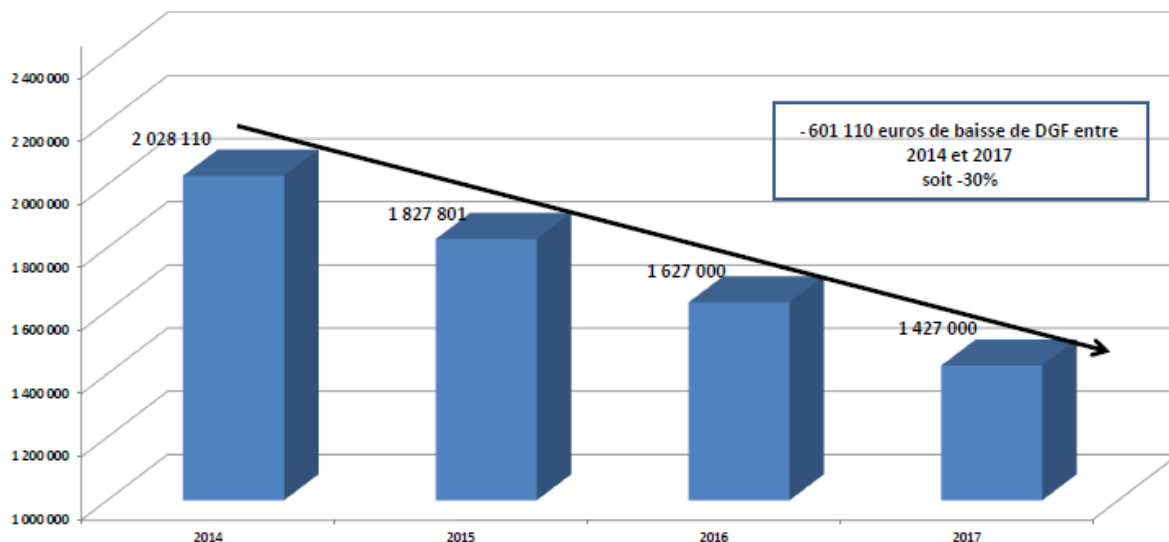
Toutefois, cette contribution serait légèrement atténuée par deux mesures :

- La création d'un fonds d'aide à l'investissement doté de 120 millions d'euros de crédits nouveaux ;
- La majoration du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) auquel deviennent éligibles les dépenses d'entretien du bâtiment et de voirie ainsi que les investissements relatifs au haut débit (effet budgétaire à partir de 2017).

Au total, cette politique de réduction des dotations de l'Etat contribue à la détérioration continue depuis maintenant quatre années de l'épargne brute des communes et de leurs groupements. En 2015, l'épargne brute des communes chuterait ainsi de -4,4 % par rapport à 2014 en raison d'une progression moins rapide des recettes par rapport aux dépenses de fonctionnement (l'effet ciseaux).

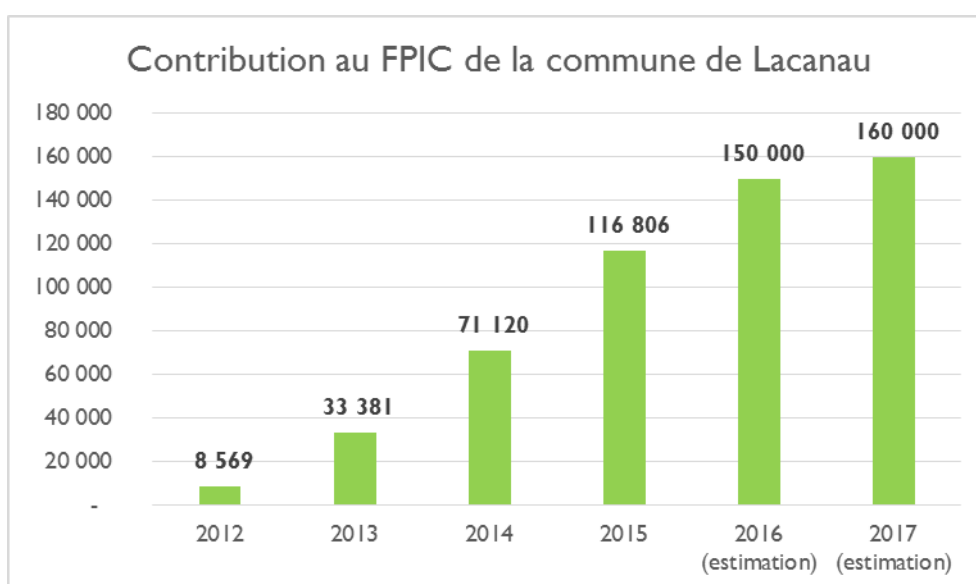
Pour Lacanau le plan de baisse massive des dotations de l'Etat représente une perte de recettes de **200 000 euros par an pendant 3 ans et de façon cumulative soit un montant de 1,2 million d'euros pour la période 2015-2017.**

Programme de baisse des dotations de l'Etat (DGF) 2014 - 2017



2. La poursuite de la montée en puissance du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Créé en 2012, ce fonds est alimenté par les contributions des territoires dont le potentiel financier par habitant pondéré est supérieur à 90 % de la moyenne nationale. Il permet de soutenir les territoires les plus défavorisés au regard de leur potentiel financier, du revenu par habitant et de l'effort fiscal. L'enveloppe redistribuée par ce fonds augmente de 780 millions d'euros à 1 milliard d'euros entre 2015 et 2016 et atteindra 1,150 milliard d'euros en 2017. Cela devrait se traduire pour Lacanau par une perte supplémentaire d'environ 35 000 euros en 2016.



3. Les incertitudes liées aux perspectives après 2017

➤ La réforme de la DGF au 1^{er} janvier 2017

Il convient de noter que la loi de finances initiale pour 2016 annonce une réforme de la DGF du bloc communal (article 151) qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2017 afin de tenir compte de la future carte intercommunale. Cette réforme fait suite aux préconisations du rapport Pirès-Beaune de juillet 2015 qui soulignait les insuffisances de la DGF actuelle.

La nouvelle DGF des communes serait assise sur une dotation forfaitaire composé de trois volets :

- Une dotation de base assise sur un forfait de 75,72 euros par habitant ;
- Une dotation de ruralité allouée lorsque la densité de population est inférieure à la moyenne nationale et dont le forfait serait de 20 euros par habitant ;
- Une dotation de centralité qui serait calculée au niveau de chaque intercommunalité.

La nouvelle dotation forfaitaire serait ajustée chaque année par un coefficient permettant de contenir l'évolution de la DGF de chaque commune dans une fourchette allant de -5% à +5% par rapport au montant de la dotation perçue l'année précédente. Le prélèvement lié à la contribution au redressement des finances publiques continuerait à s'appliquer au montant de la DGF ainsi calculé.

➤ Le possible dégel du point d'indice des agents de la fonction publique.

Hypothèse évoquée pour 2017, si cela se confirme, cette mesure gouvernementale aura d'importantes répercussions sur le chapitre 012 « charges de personnel » des communes.

➤ L'évolution de la santé financière des autres financeurs des communes.

En dehors de l'Etat, les communes perçoivent des subventions issues d'autres partenaires publics tels que la CAF, le Conseil régional ou bien encore le Conseil départemental. Ces structures sont elles aussi touchées par la crise des finances publiques et cela pourrait entraîner des baisses par effet domino des subventions versées au commune. C'est un phénomène frémissant déjà constaté en 2015.

Depuis mars 2014, les évolutions des contraintes extérieures imposées par le Gouvernement aux communes sur la période 2015-2017, se traduisent à Lacanau, pour les seules baisses de dotation et augmentation du FPIC (sans parler des charges nouvelles type réforme des rythmes scolaires) par une perte de 1,63 millions d'euros (1,2 million en moins de DGF et 0,426 million de reversement au FPIC).

Soit l'équivalent de 32,5 points de fiscalité !

II. Les orientations budgétaires de la commune de Lacanau

A. Stratégie financière pluriannuelle de la commune de Lacanau

Comme en 2015, le budget primitif pour 2016 sera présenté en mars. Ce calendrier permet ainsi non seulement de tenir compte des apports de la loi de finances initiale mais également des autres informations financières transmises par les services de l'Etat ainsi que des éléments stabilisés sur le compte administratif de l'exercice précédent. Ainsi, le rapport d'orientations budgétaires devient l'occasion d'analyser la situation financière actuelle de la commune et d'ajuster la trajectoire des finances communales pour les années à venir.

Le débat d'orientations budgétaires 2015 soulignait la nécessité d'engager une politique de désendettement de la commune et de redresser l'épargne brute de la section de fonctionnement. L'objectif étant de faire face au trois vagues successives de baisse des dotations de l'Etat et de pouvoir dégager un autofinancement pour les investissements du plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Fin 2015, la commune de Lacanau a engagé un audit de sa situation financière qui corrobore et étaye ces éléments d'analyse et les orientations retenues. Après une année 2015 qui a largement tenu ses objectifs, l'année 2016 s'inscrit donc dans cette lignée.

La stratégie financière de la commune s'articule toujours autour des axes suivants :

- Maintenir une politique d'investissement ambitieuse et responsable afin de réaliser les grands projets du mandat et ainsi soutenir le développement du territoire ;
- Préserver l'épargne brute et poursuivre une politique fiscale maîtrisée et adaptée ;
- Inscrire les finances communales dans une trajectoire de désendettement ;

B. Une politique d'investissement ambitieuse et responsable

L'année 2016 sera marquée par la consolidation d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) ambitieux permettant d'inscrire les grands projets du mandat dans notre trajectoire financière d'ici la fin du mandat.

Le prochain exercice sera ainsi marqué par la poursuite ou le lancement de projets structurants tels que :

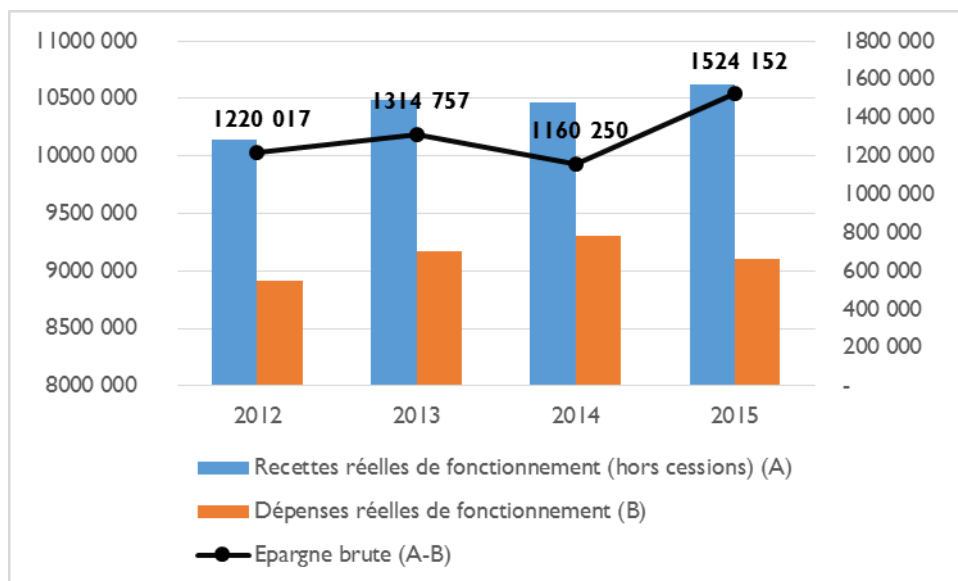
- Réhabilitation de la Maison du Commandant
- Lancement des études pour l'aménagement du bourg de Lacanau Ville, et notamment de la Gaîté
- Construction d'une nouvelle crèche à Lacanau Océan
- Mise en valeur de l'église de Lacanau Ville et de ses abords
- Travaux d'embellissement du front de mer
- Mise en œuvre de la stratégie locale de gestion de la bande côtière

C. Préserver l'épargne brute de la commune et poursuivre une politique fiscale maîtrisée et adaptée

Etant donné le niveau d'endettement de la commune, l'investissement n'est possible que si l'épargne brute est suffisamment élevée pour permettre de l'autofinancement et *a minima* de couvrir les annuités de la dette.

L'épargne brute correspond à la différence entre recettes et dépenses réelles de fonctionnement. Or, sous l'effet des baisses des dotations de l'Etat, la section de fonctionnement a tendance à se dégrader.

L'épargne brute de la collectivité est très volatile, comme permet de le constater le graphique ci-dessous. Elle peut connaître des variations importantes, à la hausse ou à la baisse, ce qui témoigne de sa sensibilité aux événements conjoncturels.



	2012	2013	2014	2015
Recettes réelles de fonctionnement (hors cessions) (A)	10 136 837	10 484 075	10 461 277	10 623 384
Dépenses réelles de fonctionnement (B)	8 916 820	9 169 318	9 301 027	9 099 233
Epargne brute (A-B)	1 220 017	1 314 757	1 160 250	1 524 152

Par conséquent, un des enjeux de la stratégie financière est de préserver et stabiliser l'épargne brute de la commune tout au long du mandat. Cela passe par une politique volontariste de maîtrise des dépenses de fonctionnement et une optimisation des recettes.

Cette démarche a été engagée dès 2014 et a commencé à produire ses effets en 2015 par une nette réduction des charges à caractère général et une maîtrise de la masse salariale.

Ainsi les charges à caractère général (le chapitre 011) ont baissé depuis mars 2014 de plus de 11%. C'est un effort important réalisé par la collectivité dans la gestion de ses dépenses. En 2016, il faudra stabiliser et confirmer ces progrès tout en maintenant la dynamique et cela sans réduction du périmètre de services publics.

Concernant les charges de personnel (chapitre 012), depuis mars 2014 l'objectif est de ralentir dans un premier temps la progression de ces dépenses avant d'obtenir des baisses. En 2014, l'augmentation fut de 1,5% et en 2015 de 1%.

Néanmoins, pour une meilleure transparence sur les décisions politiques prises dans ce domaine, il est plus pertinent d'analyser l'évolution de ces dépenses hors GVT (glissement vieillesse technicité¹). Le phénomène de GVT impliquant une augmentation des dépenses de personnel très variable d'une année sur l'autre et en grande partie mécanique et contrainte.

Ainsi les dépenses de personnel hors GVT contribuent à alourdir les dépenses de personnel (+ 0,4 % en 2015 à titre d'illustration). Après la quasi stabilisation opérée en 2015, l'objectif sera de débiter une légère baisse en 2016. L'année 2016 sera par ailleurs marquée par un très fort GVT.

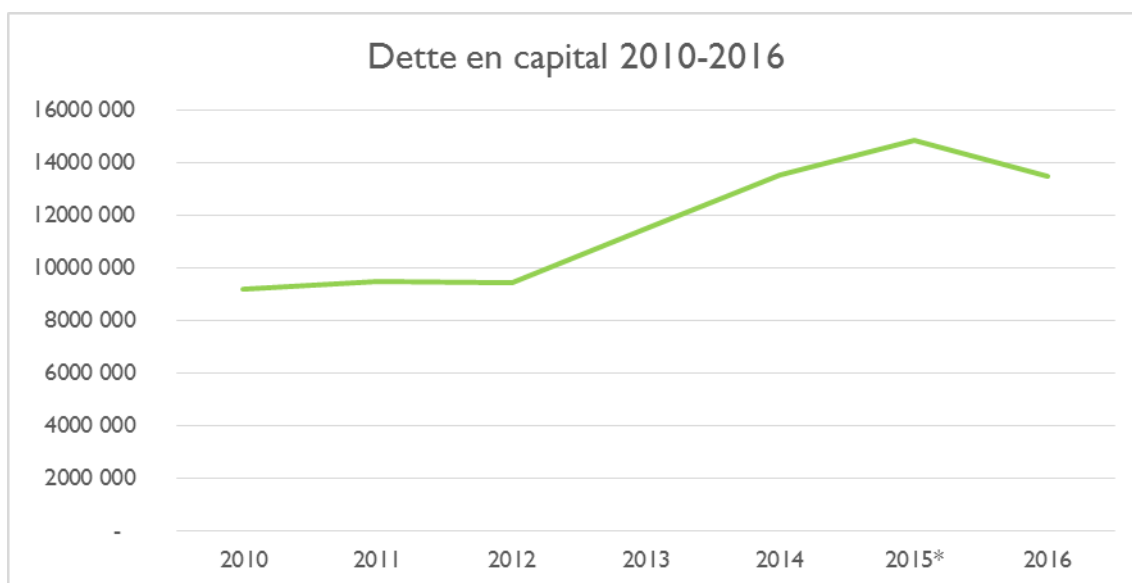
¹ Le GVT permet de mesurer les coûts liés aux avancements de carrière des agents de la collectivité que ces avancements soient liés à l'ancienneté, à l'évolution de la qualification réclamée sur leurs postes ou à une réussite à concours.

En parallèle de ces efforts sur les dépenses de fonctionnement, l'optimisation des recettes devra se poursuivre en 2016. Cela impliquant la diversification des recettes (recettes parkings, développement des revenus du domaine...) afin que le contribuable ne soit pas le seul à être sollicité. La variation du taux de fiscalité restant l'ultime mesure d'équilibre dans une situation où, selon les travaux de l'audit financier, le niveau de pression fiscale à la taxe d'habitation reste plus faible que celui de la strate des communes entre 3 500 et 5 000 habitants (10,63% en 2015 contre un taux moyen de 13,77 % en 2014 pour la strate). Sans le plan de baisse brutale des dotations de l'Etat, une hausse de la fiscalité communale n'aurait pas été nécessaire durant tout le mandat. Face au défi financier que nous impose ce plan gouvernemental, nous allons répondre à moyen terme par d'importantes réformes d'organisation et de gestion de la collectivité. Les premières mesures ont déjà produit des effets en 2015 et elles nous permettront bientôt de ne plus avoir à recourir au levier fiscal.

D. Poursuivre la trajectoire de désendettement de la commune

Après une hausse continue jusqu'en 2014, et plus particulièrement entre 2012 et 2014, l'encours de dette a entamé une baisse durant l'exercice 2015.

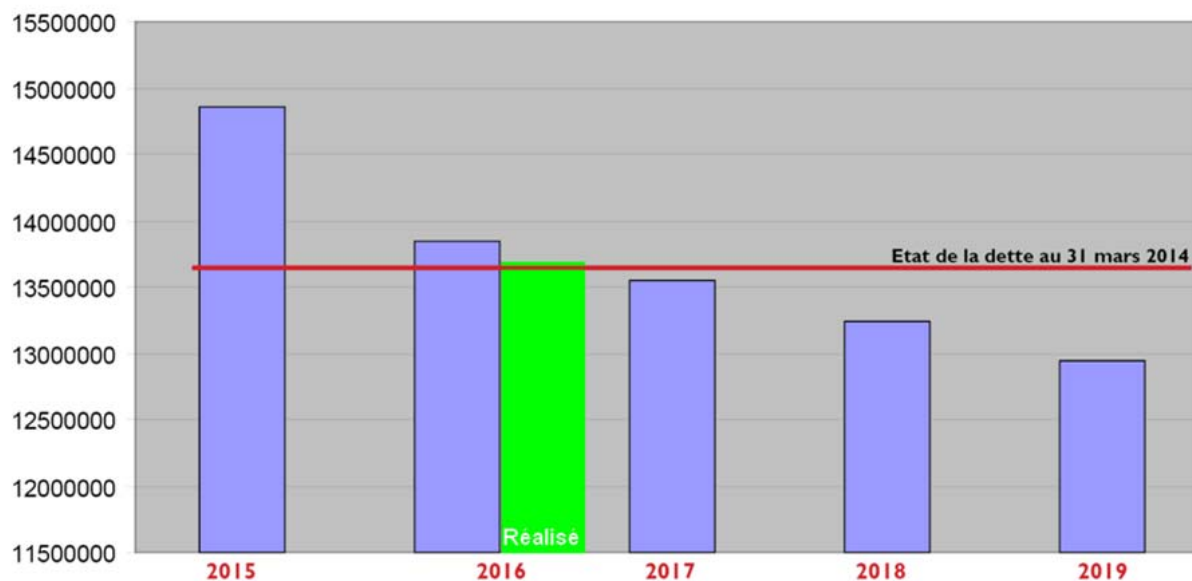
L'encours de la dette a ainsi nettement baissé de 1,3 millions d'euros en 2015. Cela a permis de prendre un peu d'avance sur le programme de désendettement de la mandature présenté lors du budget primitif 2015.



	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016
<i>Dettes en capital</i>	9 227 260	9 482 069	9 462 776	11 505 943	13 531 371	14 857 790	13 513 289

* La dette en capital au 1^{er} janvier 2015 inclut les restes à réaliser de l'année 2014

Plan de désendettement sur la mandature



La capacité de désendettement est ainsi passée à 6 ans en 2015 après avoir dépassé les 10 ans il y a un an.

Cette avance prise sur le plan de désendettement permettra un recours plus important à l'emprunt en 2016 mais tout en continuant à réduire l'encours de la dette.

Conclusion

Après une année 2015 maîtrisée, l'objectif de 2016 sera de poursuivre les efforts en matière de gestion des dépenses et recettes de fonctionnement afin de faire face à la seconde vague de baisse des dotations de l'Etat tout en stabilisant l'épargne brute afin de poursuivre le désendettement de la commune et la réalisation d'ambitieux investissements structurants pour construire ensemble un Lacanau durable !